

Landesbanken: Megafusion allein ist kein Ausweg

Fünf Jahre nach der Abschaffung der umfassenden Haftung für Landesbanken hat sich deren Lage deutlich verschärft. Dazu hat auch die internationale Finanzkrise beigetragen. Einzelne Landesbanken benötigten erhebliche Kapitalspritzen. Inzwischen ist klar, dass eine weitere Konsolidierung im Landesbankensektor erforderlich ist. Unter den aktuellen Rahmenbedingungen würde eine simple Fusion der bestehenden Institute bloß zu einer Megabank mit Megaproblemen führen. Denn Konsolidierung allein garantiert noch nicht die Entwicklung eines zukunftsfähigen Geschäftsmodells. Daher wäre es zwar wichtig, dass aus dem Landesbankensektor mindestens eine Sparkassenzentralbank hervorgeht. Für andere Geschäftsfelder der Landesbanken sind dagegen neue Strategien zu entwickeln. In diesem Kontext ist auch die Frage nach der Eigentumsform ohne Tabus zu diskutieren.

Die jetzt im Landesbankensektor anstehenden Reformen haben das Potential, das gesamte deutsche Bankensystem nachhaltig zu verändern. Im vorliegenden Bericht wird ein Fünf-Punkte-Plan zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit des deutschen Bankensystems entwickelt. Er zielt darauf ab, die volkswirtschaftliche Funktionsfähigkeit des Bankensystems zu erhalten.

Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des deutschen Bankensystems ist erheblich. Die Bilanzsumme beläuft sich auf 7 522,7 Milliarden Euro (Februar 2010); damit liegt sie bei etwa dem Dreifachen des im Jahr 2009 erwirtschafteten Bruttoinlandsprodukts. In Deutschland spielen neben den privaten Geschäftsbanken die Genossenschaftsbanken und die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute eine herausragende Rolle bei der Bereitstellung von Finanzmarktprodukten.¹ Die relativ strikte eigentumsrechtliche Trennung wurde in der Vergangenheit durch unterschiedliche Aufgaben der jeweiligen Institute begründet; eine explizite Gewinnorientierung wurde dabei allein den privaten Geschäftsbanken zugesprochen.² Die öffentlich-rechtliche Säule des deutschen Bankensystems fasst Sparkassen und Landesbanken zusammen.³ Sie erreichen einen Anteilswert von 33 Prozent der Bilanzsumme des Bankensektors, wobei gut 19 Prozentpunkte auf die Landesbanken entfallen.⁴ Dieser Anteil hat sich auch in der Krise kaum verändert.⁵ Folglich handelt es sich bei den Landesbanken weiterhin um systemisch relevante Institute. Diese systemische Relevanz ergibt sich jedoch nicht nur aus dem anhaltend hohen Anteil der zehn Landesbanken an der Bilanzsumme des gesamten Bankensektors. Sie resultiert ferner aus eigentumsrechtlichen Verflechtungen zwischen den Sparkassen mit den Landesbanken und den Landesbanken untereinander (Tabelle 1).

Würden alle Landesbanken fusionieren, entstünde das größte deutsche Finanzinstitut. Zum Ver-

Mechthild Schrooten
mschrooten@diw.de

¹ Die genannten Banken operieren als Universalbanken, darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von Spezialkreditinstituten.

² Engerer, H., Schrooten, M.: Deutschlands Bankensektor. Perspektiven des Dreisäulensystems. Baden-Baden 2005.

³ Einschließlich der DekaBank Deutsche Girozentrale.

⁴ Gemessen an der Bilanzsumme des deutschen Bankensystems. Deutsche Bundesbank: Bankenstatistik. April 2010.

⁵ Schrooten, M.: Landesbanken: Rettung allein reicht nicht. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 24/2009.

Tabelle 1

Landesbanken: Eigentumsrechtliche Verflechtung und ausgewählte Strukturdaten

	Beschäftigte	Bilanzsumme in Milliarden Euro	Eigentümer
Nord/LB (inkl. Bremer Landesbank)	6 257 (2008) 5 563 (2007)	244,3 (2008) 201,5 (2007)	41,75 % Land Niedersachsen 8,25 % Land Sachsen-Anhalt 37,25 % Sparkassenverband Niedersachsen 7,53 % Sparkassenverband Sachsen-Anhalt 5,22 % Sparkassenbeteiligungszweckverband Mecklenburg-Vorpommern
Bremer Landesbank Kreditanstalt Oldenburg – Girozentrale	1 007 (2008) 994 (2007)	34,7 (2008) 33,6 (2007)	92,5 % Nord/LB 7,5 % Freie Hansestadt Bremen
WestLB AG	5 663 (2008) 6 147 (2007)	281,1 (2008) 286,5 (2007)	2010: 30,862 % NRW.Bank 25,032 % Rheinischer Sparkassen- und Giroverband 25,032 % Westf.-Lippischer Sparkassen- und Giroverband 17,766 % Land NRW 0,654 % Landschaftsverband Rheinland 0,654 % Landschaftsverband Westf.-Lippe 2008: 31,2 % NRW.Bank 25,2 % Rheinischer Sparkassen- und Giroverband 25,2 % Westf.-Lippischer Sparkassen- und Giroverband 17,4 % Land NRW 0,5 % Landschaftsverband Rheinland 0,5 % Landschaftsverband Westf.-Lippe
SaarLB Landesbank Saar	537 (2008) 632 (2007)	21,3 (2008) 20,1 (2007)	2010 (geplant): 49,9 % Bayern LB 14,9 % Sparkassenverband Saar 35,2 % Land Saarland 2008: 75,1 % Bayern LB 14,9 % Sparkassenverband Saar 10,0 % Land Saarland
Landesbank Baden-Württemberg (inkl. Rheinland-Pfalz Bank und Sachsen Bank)	13 369 (2008) 12 303 (2007)	448,0 (2008) 443,4 (2007)	2010: 19,570 % Land Baden-Württemberg 40,534 % Sparkassenverband Baden-Württemberg 18,932 % Landeshauptstadt Stuttgart 18,258 % Landesbeteiligungen Baden-Württemberg GmbH 2,706 % L-Bank. Landeskreditbank Baden-Württemberg 2008: 35,611 % Land Baden-Württemberg 35,611 % Sparkassenverband Baden-Württemberg 18,932 % Landeshauptstadt Stuttgart 4,923 % L-Bank. Landeskreditbank Baden-Württemberg 4,923 % Sparkassen- und Giroverband Rheinland-Pfalz
BayernLB (inkl. SaarLB)	19 465 (1. Hj. 2009) 19 226 (2007)	421,7 (2008) 415,6 (2007)	2009: 94,03 Freistaat Bayern 5,97 % Sparkassenverband Bayern 2007: 50 % Freistaat Bayern 50 % Sparkassenverband Bayern
Landesbank Hessen-Thüringen	6 062 (2008) 5 947 (2007)	184,6 (2008) 173,8 (2007)	85 % Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen 10 % Land Hessen 5 % Freistaat Thüringen
Landesbank Berlin	4 950 (2008) 6 673 (2007)	102,6 (2008) 140,9 (2007)	100 % Landesbank Berlin Holding AG
HSH Nordbank	5 070 (2008) 4 756 (2007)	208,9 (2008) 204,9 (2007)	2010: 10,9 % Freie Hansestadt Hamburg 10,4 % Land Schleswig-Holstein 64,2 % HSH Finanzfonds AöR (Gemeinsame Anstalt der Länder) 5,3 % Sparkassen und Giroverband Schleswig-Holstein 9,2 % neun Trusts, die von J.C. Flowers & Co. LLC beraten werden 2008: 30,41 % Freie Hansestadt Hamburg 29,1 % Land Schleswig-Holstein 13,2 % Sparkassen und Giroverband Schleswig-Holstein 25,67 % sieben Trusts, die von J.C. Flowers & Co. LLC beraten werden 1,62 % Schleswig-Holsteinische Sparkassen-Vermögensverwaltungs- und Beteiligungs GmbH & Co. KG 2007: 35,38 % Freie Hansestadt Hamburg 19,96 % Land Schleswig-Holstein 18,05 % Sparkassen und Giroverband Schleswig-Holstein 26,61 % sieben Trusts, die von J.C. Flowers & Co. LLC beraten werden

Quellen: Verband öffentlicher Banken; Darstellung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Tabelle 2

Bilanzstrukturen

	Bilanzsumme	Buchforderungen an Banken	Buchforderungen an Nichtbanken	Schuldverschrei- bungen und andere festverzinsliche Wertpapiere	Aktien und andere nicht festverzinsliche Wertpapiere	Sonstige Aktiva
In Milliarden Euro						
Kreditbanken	2 208	752	843	309	37	267
Großbanken	1 298	498	410	176	29	185
Landesbanken	1 450	494	538	305	8	105
Sparkassen	1 067	96	643	206	65	57
Genossenschaftliche Zentralbanken	256	116	37	73	2	28
Kreditgenossenschaften	693	76	390	147	36	44
Insgesamt ¹	7 522	2 169	3 168	1 443	170	572
Bilanzstruktur in Prozent						
Kreditbanken	100	34,1	38,2	14,0	1,7	12,1
Großbanken	100	38,4	31,6	13,6	2,2	14,3
Landesbanken	100	34,1	37,1	21,0	0,6	7,2
Sparkassen	100	9,0	60,3	19,3	6,1	5,3
Genossenschaftliche Zentralbanken	100	45,3	14,5	28,5	0,8	10,9
Kreditgenossenschaften	100	11,0	56,3	21,2	5,2	6,3
Insgesamt ¹	100	28,8	42,1	19,2	2,3	7,6
Sektorstruktur in Prozent						
Kreditbanken	29,4	34,7	26,6	21,4	21,8	46,7
Großbanken	17,3	23,0	12,9	12,2	17,1	32,3
Landesbanken	19,3	22,8	17,0	21,1	4,7	18,4
Sparkassen	14,2	4,4	20,3	14,3	38,2	10,0
Genossenschaftliche Zentralbanken	3,4	5,3	1,2	5,1	1,2	4,9
Kreditgenossenschaften	9,2	3,5	12,3	10,2	21,2	7,7
Insgesamt ¹	100	100	100	100	100	100

¹ Einschließlich Spezialbanken.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Stand Februar 2010; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Die Landesbanken sind nach den privaten Kreditbanken der größte Sektor im deutschen Bankensystem.

gleich: Private Geschäftsbanken haben aktuell einen Anteil von etwa 29 Prozent an der gesamten Bilanzsumme des deutschen Bankensektors; davon entfallen 17 Prozentpunkte auf die privaten Großbanken, zu denen die Deutsche Bank AG, die Dresdner Bank AG (bis November 2009), die Commerzbank AG, die UniCreditbank AG (vormals Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG) sowie die Deutsche Postbank AG zählen.

Die genossenschaftliche Säule des deutschen Bankensektors ist wesentlich kleiner als die öffentlich-rechtliche und die private. Auf den Genossenschaftssektor entfallen 13 Prozent der gesamten Bilanzsumme.⁶ Die beiden genossenschaftlichen Zentralinstitute, die oftmals wegen ihrer Zentralbankfunktion für die genossenschaftlichen Geschäftsbanken mit der Funktion der Landesbanken verglichen werden, vereinen gerade einmal 256 Milliarden Euro auf sich. Diese Summe liegt wesentlich unter der Bilanzsumme der ihnen angeschlossenen genossenschaftlichen

Kreditinstitute (693 Milliarden Euro). Schon in dieser Hinsicht unterscheidet sich die genossenschaftliche Säule von der öffentlich-rechtlichen. Hinzu kommt, dass die genossenschaftlichen Zentralbanken von den Turbulenzen der internationalen Finanzkrise wesentlich weniger stark getroffen wurden als die Landesbanken und die privaten Großbanken (Tabelle 2).

Krisenursache: Riskante Geschäftsmodelle bei umfassender staatlicher Haftung

Faktisch handelt es sich bei den Landesbanken um eine Gruppe heterogener Kreditinstitute. Einzelne Landesbanken sind seit Jahren mit Problemen konfrontiert. Diese gehen auf zahlreiche strategische Fehlentscheidungen zurück. Die umfassende Haftung für Entscheidungen im Landesbankensektor lag lange Zeit bei den Eigentümern, zu denen vorrangig Sparkassen und Bundesländer zählen. Eine Insolvenz von Landesbanken war angesichts der besonderen Haftungsbedingungen, Anstaltslast und Ge-

⁶ Die übrigen 25 Prozent entfallen auf Realkreditinstitute, Bausparkassen und Banken mit Sonderaufgaben.

währträgerhaftung, ausgeschlossen.⁷ Aus der Sicht der Gläubiger garantierten diese Haftungsbedingungen Rückzahlungen auch im Falle einer Bankenkrise. Aus der Sicht von Managern gefährden unter diesen Bedingungen selbst hochriskante Geschäfte nicht die Existenz des Institutes. Aus der Sicht der Eigentümer indes sind solche Haftungsbedingungen nur sinnvoll, wenn die Eigentümer eine klare Vorstellung von dem zugrundeliegenden Geschäftsmodell haben und Fehlentscheidungen auf Managementebene entsprechend sanktionieren können. Genau dieses Instrumentarium und dieses institutionelle Wissen allerdings fehlte offenbar. Interne Kontrollmechanismen griffen kaum.

Dabei waren im Zeitverlauf traditionelle Geschäftsfelder der Landesbanken unter Druck geraten: Zum einen setzen die Länderhaushalte auf Konsolidierung. Damit sinkt ihr Bedarf an Neuemissionen von Wertpapieren. In der Folge nimmt die Bedeutung der Landesbanken als Finanzintermediär und Hausbank einzelner Bundesländer ab. Zum anderen mussten auf Druck der EU die Förderaktivitäten der Landesbanken in oftmals eigens geschaffene Förderbanken ausgelagert werden.⁸ In der Folge engagierten sich immer mehr Landesbanken in den Geschäftsbereichen Corporate Finance, Immobilienfinanzierung und internationale Finanzmarktaktivitäten. Ende 2008 verfügten die Landesbanken über 50 Auslandszweigstellen und 65 Auslandsstöchter. Zunehmend galten Landesbanken als Wettbewerber der privaten Großbanken; die Bilanzstrukturen der beiden Institutsgruppen näherten sich an. Mit dieser Reorganisation der Geschäftsfelder ging auch eine Abkehr vom öffentlichen Auftrag einher; dieser findet sich kaum noch in den Satzungen der Landesbanken. Vielmehr wird in den Satzungen klar, dass diese Banken in der Regel als Universalbanken mit Gewinnorientierung operieren.

In diesem Gefüge entstand eine gefährliche Mischung: Gewinnorientierung bei umfassender Fremdhftung.⁹ Zwangsläufig begünstigten derartige Rahmenbedingungen risikoreiche Geschäftspraktiken. Zwar wurden im Sommer 2005 die umfassenden Haftungsbedingungen

für Landesbanken revidiert. Jedoch wurde eine Übergangsfrist bis 2015 eingeräumt, sodass die von den Landesbanken vor dem Stichtag 15. Juli 2005 eingegangenen Zahlungsverpflichtungen mit einer Laufzeit bis Ende 2015 weiter gedeckt sind.¹⁰ Diese Übergangsfristen bei den Haftungsbedingungen waren lange bekannt und konnten von den Landesbanken zur kostengünstigen Liquiditätsversorgung auf dem Kapitalmarkt genutzt werden. Sie haben somit eine Grundlage gelegt, die in der Folgezeit eingegangene besonders risikoreiche Finanzengagements auf internationalen, intransparenten Märkten begünstigte. Durch diese Geschäfte, die außerbilanziell abgewickelt wurden, gerieten selbst bis dahin als gesund geltende Institute wie etwa die Landesbank Baden-Württemberg unter Druck.

Bis heute reißen die Meldungen aus dem Landesbankensektor über den Bedarf weiterer Finanzmittel nicht ab. Die Eigentümer etlicher Landesbanken stehen an der Grenze ihrer finanziellen Belastbarkeit bei der Rekapitalisierung. So musste die SachsenLB ad hoc in die LBBW überführt werden. Die LBBW und Bayern LB meldeten einen erheblichen zusätzlichen Finanzierungsbedarf an. Die HSH Nordbank, die einzige Landesbank mit einem privaten Anteil, geriet völlig ins Straucheln. In der seit langem krisengeschüttelten WestLB spitzt sich die Lage weiter zu. Diese hatte für das Jahr 2009 einen Verlust von 531 Millionen Euro ausgewiesen. Die WestLB hat sich entschlossen, die Bad-Bank-Lösung der Bundesregierung in Anspruch zu nehmen (Konsolidierungsmodell) und in diesem Rahmen nicht nur toxische Wertpapiere sondern ganze Geschäftsfelder auszulagern, die nicht zum Kerngeschäft zählen. Bei der WestLB werden derzeit wesentliche Schritte für die Reduktion auf das Kerngeschäft, das Zurückführen der Bilanzsumme und den anschließenden Verkauf der Bank in einem diskriminierungsfreien Bieterverfahren eingeleitet. Eine umfangreiche weitere Auslagerung notleidend gewordener Wertpapiere in eine Bad Bank wurde ebenfalls in Angriff genommen.¹¹ Das Reformtempo wird hier inzwischen von der EU-Kommission vorgegeben.

Andere Landesbanken, darunter die Helaba, die Landesbank Berlin und die Bremer Landesbank,

⁷ Unter *Gewährträgerhaftung* ist die Haftung der Gebietskörperschaft für die Geschäftsaktivitäten zu verstehen. Durch die *Anstaltslast* garantiert der Gewährträger (Gebietskörperschaft) das Fortbestehen des Kreditinstituts.

⁸ Schäfer, D., Zimmermann, K. F.: Unternehmensfinanzierung – Sind Förderbanken noch zeitgemäß? In: Keuper, F., Puchta, D. (Hrsg.): Strategisches Management in Förderbanken – Geschäftsmodelle, Konzepte, Instrumente. Wiesbaden 2008. Zimmermann, K. F., Schäfer, D.: Finanzmärkte nach dem Flächenbrand. 2009.

⁹ „Eine der fundamentalen Ursachen der Krise war, dass die implizite Garantie des Steuerzahlers, den Gläubigern der Banken im Fall der Fälle zur Seite zu stehen, extrem verzerrte Anreize zur übermäßigen Ausweitung der Bilanzsummen und Bilanzrisiken mit sich brachte.“ Sachverständigenrat: Jahresgutachten. Kapitel 4, 2009.

¹⁰ Aus Sicht der Europäischen Kommission stellten Anstaltslast und Gewährträgerhaftung unzulässige und wettbewerbsverzerrende Garantien dar. Allerdings war im Rahmen der Abschaffung eine Übergangsfrist eingeräumt worden: Für die von Landesbanken vor dem 18. Juli 2005 eingegangenen Verbindlichkeiten mit einer Laufzeit bis zum 31. Dezember 2015 blieben die umfassenden staatlichen Haftungsregelungen erhalten.

¹¹ Zum Jahreswechsel 2009/2010 waren bereits nicht mehr zum Kerngeschäft zählende Papiere in Höhe von 5,5 Milliarden Euro und Verbindlichkeiten in Höhe von 6,2 Milliarden Euro ausgelagert worden. Jetzt geht es um ein wesentlich größeres Paket mit einem Volumen von etwa 70 Milliarden Euro, das in eine sogenannte Bad Bank ausgelagert werden soll.

erwiesen sich auch in der Krise als weitgehend stabil. Aber auch für diese Banken sind die Folgen der internationalen Finanzkrise noch keineswegs überwunden; in ihren Bilanzen befinden sich weiterhin teilweise erhebliche Bestände als risikoreich geltende Kredite etwa aus dem Bereich der Immobilien- und Schiffsfinanzierung.

Staatliche Haftung allein bietet keinen Ausweg aus der Krise

Klar ist: Der im Rahmen der Anstaltslast und Gewährträgerhaftung eingegangenen Haftungsverpflichtung der öffentlichen Hand muss nachgekommen werden.¹² Jetzt geht es darum, die in der öffentlichen Hand und bei den Sparkassen liegenden Eigentumsrechte aktiv wahrzunehmen. Zu lange ist öffentlich-rechtliches Eigentum allein der staatlichen Haftung gleichgesetzt worden. Eigentumsrechte beinhalten aber auch Verfügungs-, Gestaltungs-, Kontroll- und Veräußerungsrechte. Gerade die Wahrnehmung dieser Dimensionen der Eigentumsrechte war in der Vergangenheit stark vernachlässigt worden. Denn gerade das Beispiel der auch in Krisenzeiten nur wenig erschütterten Sparkassen zeigt, dass staatliches Eigentum vor allem dann sinnvoll ist, wenn es gestaltend genutzt wird und ein tragfähiges Geschäftsmodell existiert.

Dies gilt umso mehr, als die Bedeutung des Staates, staatlichen Eigentums und der staatlichen Regulierung im deutschen Bankensektor im Zuge der Finanzkrise gestiegen ist. Einzelne private Banken nahmen staatliche Bürgschaften an; andere wurden (teil-)verstaatlicht. Eine staatliche Bad Bank wurde gegründet. Alle diese Maßnahmen haben zur kurzfristigen Stabilisierung des Bankensystems beigetragen. Insgesamt wurden damit die klassischen eigentumsrechtlichen Unterschiede zwischen den einzelnen Säulen des Bankensystems verwischt.¹³ Nach wie vor gilt: Staatliche Rettung allein reicht nicht. Denn mittel- und langfristige führt staatliche Haftung ohne die aktive Wahrnehmung der mit dem Eigentum erworbenen Rechte zu einer ähnlich gefährlichen Mischung wie im Landesbankensektor: Risikorei-

che Geschäftspraktiken werden begünstigt. Dazu kommt, dass inzwischen die EU-Kommission hier gestaltend eingreift und die Handlungsoptionen der Eigentümer zunehmend einengt.

Ein Zentralinstitut reicht

Bei der Suche nach einem zukunftsfähigen Geschäftsmodell für die Landesbanken kommt es darauf an, klare Ziele zu beschreiben. Nach wie vor spielen die Landesbanken eine große Rolle als Zentralbanken der Sparkassen. Diese Aktivitäten könnten in Zukunft gebündelt werden. Eine einzelne bundesweit agierende Zentralbank der Sparkassen könnte diese Funktionen übernehmen. Die Bilanzsumme eines solchen Zentralinstituts würde letztendlich von seiner Eigenkapitalausstattung abhängen. Angesichts der Tatsache, dass dieses Institut nur einen Teil der bisherigen Landesbankaktivitäten übernehmen würde, ist davon auszugehen, dass die Bilanzsumme des Zentralinstituts deutlich unter der aktuellen Gesamtbilanzsumme der Landesbanken liegen wird. Dennoch wird es ein systemisch relevantes Institut sein. Daher ist es für die Stabilität des Bankensektors in Deutschland von zentraler Bedeutung, dass ein solches Zentralinstitut eine klare, durch seine Eigentümer gesetzte Aufgabe erfüllt.

Ein solches als Dienstleister der Sparkassen angelegtes Kreditinstitut wäre aufgrund seiner Bilanzsumme in der Lage, vermittelt durch die Sparkassen Großkredite an Unternehmen zu vergeben. Dies macht jedoch nur Sinn, wenn die Kreditvergabe klaren Kriterien folgt; das so genannte Kreditersatzgeschäft hat keinen Raum in einem solchen Institut. Die Absicherung der Geschäftstätigkeit durch die öffentliche Hand hat nur dann Sinn, wenn eine Gemeinwohlorientierung erkennbar ist. Mit den privaten Großbanken konkurrierende risikoreiche Geschäfte gehören definitiv nicht zum Kerngeschäft eines solchen Instituts. Vielmehr wäre es denkbar, dass eine solche Zentralbank sich gerade im dynamisch wachsenden Bereich ethisch fundierter Finanzmarktprodukte hervortut und hier innovativ mit der Kraft eines Großunternehmens wirkt. Organisatorisch wäre es denkbar, dass die derzeit auf der Ebene der Landesbanken abgewickelten Aktivitäten im Sparkassengeschäft in dem neuen Zentralinstitut zusammengefasst werden.

Ansatzpunkte der Reform

Der Reformstau im Landesbankensektor ist enorm. Zunehmend findet die Idee des verbleibenden Kerngeschäfts der Landesbanken im Be-

¹² Im Sommer 2005, also bei der Revision der Haftungsbedingungen, belief sich die Bilanzsumme der Landesbanken auf etwa 1 357 Milliarden Euro.

¹³ Bei säulenübergreifenden Fusionen oder Beteiligungen hat sich eine Asymmetrie herausgebildet: Die Beteiligung privater Banken an öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten ist in Deutschland bislang nicht möglich. Zulässig ist indes die Beteiligung an oder die Übernahme privater Banken durch öffentlich-rechtliche Institute. Einzige Ausnahme im Landesbankensektor stellt die HSH Nordbank dar, an der private Investoren beteiligt sind, die von J. C. Flowers beraten werden. Schrooten, M.: Landesbanken – Tragfähiges Geschäftsmodell gesucht. In: Wiso Diskurs: Die Zukunft der Landesbanken – Zwischen Konsolidierung und neuem Geschäftsmodell. library.fes.de/pdf-files/wiso/06823.pdf, Dezember 2009.

reich Dienstleister für Sparkassen zu bündeln, Akzeptanz.¹⁴ In den übrigen Geschäftsfeldern kommen viele Landesbanken schon heute privaten Geschäftsbanken sehr nahe. Daher ist in diesen Bereichen eine Privatisierung anzustreben. Dazu sind die verbleibenden Institute zunächst in Aktiengesellschaften zu wandeln. Diese Aktien können dann entsprechend auf dem Kapitalmarkt angeboten oder aber von den Sparkassen und Bundesländern gehalten werden. In diesem Rahmen könnten aus den bisherigen Landesbanken Regionalbanken hervorgehen. Unbedingt vermieden werden sollte indes, die alten Strukturen beizubehalten und Teilprivatisierungen unter der Beibehaltung staatlicher Haftung voranzutreiben. Das Beispiel der HSH Nordbank zeigt, dass Teilprivatisierungen bei staatlicher Haftung für Bankaktivitäten ins Abseits führen.

Aktuell sind im Landesbankensektor zahlreiche Reformaktivitäten erkennbar. Diese finden allerdings allein auf der Ebene der einzelnen Landesbanken statt. Besonders starken Niederschlag finden die Herausforderungen, denen sich einzelne Landesbanken zu stellen hatten, in Veränderungen der Eigentümerstruktur. Bislang jedoch sind auf der praktischen Ebene erst wenige Schritte zur Schaffung eines Zentralinstituts als Dienstleister für Sparkassen erkennbar. Vielmehr werden auf der Länderebene weiter Partiallösungen verfolgt. Vor diesem Hintergrund sind die Reformen in den notleidenden Landesbanken unterschiedlich weit vorangeschritten. Besonders dynamisch entwickeln sich die Aktivitäten der WestLB. Dies geht aber weniger auf einen internen Reformwillen, als vielmehr auf den im Zuge der EU-Auflagen entstandenen Zeitdruck zurück. Andere notleidende Institute orientieren sich inzwischen an den EU-Vorgaben. Wieder andere Landesbanken – wie etwa die Bremer Landesbank – sehen ihr Geschäftsmodell in der Krise gestärkt und wollen eher expandieren. Derzeit scheint klar: Um Kohärenz in die Parallelprozesse im Landesbankensektor zu bringen, ist die Bundesregierung als Moderatorin des hochkomplexen Verfahrens gefragt. Ansatzpunkte für ein sinnvolles Vorgehen bietet der folgende stilisierte Fünf-Punkte-Plan.

1. Zertifizierung von Entscheidungsträgern

Im Zuge der Krise der Landesbanken ist deutlich geworden, dass gerade die Besetzung von wichtigen Entscheidungs- und Aufsichtsgremien von größter Bedeutung für Zukunfts- und Leis-

tungsfähigkeit von Instituten sein kann. Daher sollte vor der komplexen Restrukturierung des Landesbankensektors die Fachkompetenz durch eine Zertifizierung gestärkt werden. Folglich sind im Bedarfsfall entsprechende Weiterbildungen notwendig. Management- und Aufsichtsratsversagen ist kein Marktversagen.

Dies gilt jedoch nicht nur für den Landesbankensektor, sondern für auch für die Kontrollgremien anderer Finanzintermediäre. Insbesondere sogenannte systemrelevante Institute müssen zu einem Nachweis über die Fachkompetenz von Entscheidungsträgern verpflichtet werden.

2. Notleidende Landesbanken: Sanierungsprogramme nutzen

Grundsätzlich ist zwischen den notleidenden Landesbanken und solchen Instituten zu unterscheiden, die sich auch in Zeiten der Finanzkrise als stabil erwiesen haben. Für die Landesbanken mit erheblichem, zusätzlichem Finanzbedarf gilt: Die toxischen Papiere, aber auch die nicht zum Kerngeschäft gehörenden, problematischen Geschäftsfelder sind auszugliedern. Dazu können die von der Bundesregierung angebotenen Programme genutzt werden. In diesem Rahmen wird die Bilanzsumme einzelner, bislang großer Landesbanken deutlich sinken. Das Selbstverständnis über das Kerngeschäft der jeweiligen Landesbank wird deutlich.

Wesentlich ist, dass aus der sinkenden Bilanzsumme der einzelnen Landesbanken keine gesamtwirtschaftliche Kreditklemme resultiert. Dies könnte durch eine entsprechende länderübergreifende Kooperation dieser Kreditinstitute gewährleistet werden. Diese Kooperation könnte die Grundlage für eine weitere Zentralisierung wichtiger Aufgaben innerhalb des gesamten Landesbankensektors sein. Hier könnten die gesunden Institute eine richtungweisende Rolle einnehmen.

3. Zentralinstitut etablieren

In einem weiteren Schritt ist die von den Landesbanken bislang wahrgenommene Funktion als Dienstleister für die Sparkassen aus den bestehenden Landesbanken auszulagern und dem Zentralinstitut zu übertragen. Die Schaffung eines Zentralinstituts muss außerordentlich gut vorbereitet werden. Dazu gehört auch die Entwicklung entsprechender Finanzdienstleistungen. Die Etablierung des Zentralinstituts für die Sparkassen muss aufsichtsrechtlich genau

¹⁴ Vgl. Noack, H, Schrooten, M.: Die Zukunft der Landesbanken. Zwischen Konsolidierung und neuem Geschäftsmodell. Kurzgutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, library.fes.de/pdf-files/wiso/06823.pdf.

begleitet werden. Dazu sind umfassende Abstimmungsprozesse zwischen den bestehenden Landesbanken notwendig. Das Zentralinstitut ist von den Eigentümern mit Eigenkapital auszustatten. Die Eigenkapitaldecke bestimmt das zukünftige Bilanzvolumen.

4. Überführung aller Landesbanken in Aktiengesellschaften

In ihrer bisherigen Form haben sich die Landesbanken nicht bewährt. Für die noch als Anstalt öffentlichen Rechts operierenden Landesbanken ist eine Überführung in eine andere Rechtsform sinnvoll. Dies erleichtert auch die Restrukturierung und eine mögliche Privatisierung. Letztere scheint vor allem dann geboten, wenn sich die Geschäftsfelder einzelner Landesbanken nicht nennenswert von denen der privaten Großbanken unterscheiden. Grundsätzlich aber muss die Veränderung der Rechtsform nicht mit der

Privatisierung einhergehen. Aus der Sicht der Eigentümer kann die Nicht-Privatisierung einer Landesbank vor allem dann sinnvoll sein, wenn ihr ein interessantes Geschäftsmodell etwa als Regionalbank zugrunde liegt.

5. Regulierungslücken schließen

Die aktuelle Schieflage im Bankensektor geht auch auf Regulierungslücken zurück. Diese betreffen nicht nur den Landesbankensektor, sondern das gesamte Finanzsystem in Deutschland. Massive Regulierungslücken bestehen nach wie vor bei internationalen Finanztransaktionen. In diesem Bereich müssen in Zukunft die nationalen Aufsichtsbehörden stärker auf eine Abstimmung der Maßnahmen und die Zulassung einzelner Finanzmarktprodukte hinzielen. In diesem Zusammenhang ist in Deutschland eine massive Umstrukturierung und Effizienzverbesserung der Finanzaufsicht unabdingbar.

JEL Classification:
G01, G21, L32

Keywords:
Banks,
Financial crisis,
Public enterprises

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Alexander Kritikos
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

Tobias Hanraths
PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Manfred Schmidt

Lektorat

Dr. Vanessa von Schlippenbach
Dr. Ferdinand Fichtner

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent/min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,–
Einzelheft Euro 7,–
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die Stabs-
abteilung Kommunikation des DIW
Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.